



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

La evolución de la notificación en las Administraciones  
Públicas: el problema de la brecha digital.

Autor/as

Mayte Barrabés Escartín  
Marcela Kissová

Director/as

Carmen Samper Blasco  
Beatriz Zalaya Mugüerza

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo  
2021

## Resumen

*La creciente importancia de las Tecnologías de la Información y Comunicación ha ido más allá del ámbito personal. Las relaciones telemáticas se han extendido al ámbito jurídico y a la comunicación entre los entes públicos y los ciudadanos. Las relaciones electrónicas han pasado de ser una opción a ser necesarias, tanto para agilizar y mejorar las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos, como para abaratar costes y tiempos de espera. Un claro ejemplo de ello son las notificaciones electrónicas, que han dejado a las notificaciones en papel obsoletas y en un segundo plano, debido a las grandes ventajas que traen consigo. Pero aún queda mucho camino por recorrer para que las notificaciones electrónicas sean las únicas. Un gran problema con el que lidiar es la brecha digital que no deja avanzar hacia una Administración Electrónica total y que ha ido ampliando las diferencias sociales en la población española.*

**Palabras Clave:** *Administración Pública, notificaciones electrónicas, tecnologías de la información y comunicación, brecha digital y relaciones telemáticas.*

## Abstract

*The growing importance of Information and Communication Technologies has gone beyond the personal sphere. Telematic relations have been extended to the legal sphere and to communication between public entities and citizens. Electronic relations have gone from being an option to being necessary, both to streamline and improve relations between Public Administrations and citizens, and to reduce costs and waiting times. A clear example of this is electronic notifications, which have made paper notifications obsolete and in the background, due to the great advantages they bring. But there is still a long way to go for electronic notifications to be the only ones. A big problem to deal with is the digital divide that does not allow progress towards a total Electronic Administration and that has been widening the social differences in the Spanish population.*

**Key Words:** *Public Administration, electronic notifications, information and communication technologies, digital divide and telematic relationships.*

# ÍNDICE

1. Introducción .....	5
2. Marco Legal .....	5
2.1 Antecedentes .....	6
2.1.1 Constitución Española de 1978 .....	6
2.1.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. ....	6
2.1.3 Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.....	9
2.2 Normativa Vigente .....	11
2.2.1 Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.....	11
2.2.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.....	11
2.2.3 Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.....	13
3. Las Notificaciones de la Administración Pública .....	14
3.1 Definición de Notificación .....	14
3.2 Tipos de Notificación.....	16
3.2.1 Notificaciones en Papel .....	16
3.2.2 Notificaciones Electrónicas.....	17
3.3 Diferencias y Semejanzas de la Notificación en Papel y Electrónica.....	20
3.4 Las Notificaciones Electrónicas .....	21

3.4.1 Ventajas .....	21
3.4.2 Inconvenientes .....	21
3.5 La Brecha Digital ante las Notificaciones Electrónicas .....	23
3.5.1 Definición de Brecha Digital .....	23
3.5.2 Análisis de la Población Española Digitalizada: Factores que Influyen en los Diferentes Tipos de Brecha Digital.....	23
3.5.3 La Opinión de los Interesados sobre las Notificaciones Electrónicas.....	26
3.5.3 Soluciones para Eliminar la Brecha Digital. Agenda Digital 2025.....	27
4.Conclusiones.....	29
Bibliografía.....	31

## **1. Introducción**

Desde los años noventa, venimos experimentando muchos cambios en nuestra forma de relacionarnos. En el siglo XXI, la revolución tecnológica ha sido el detonante que ha iniciado un gran cambio en nuestra forma de informarnos y comunicarnos. La sociedad ha ido cambiando a través de la tecnología. Y, hablando de nuestra forma de comunicarnos, no nos referimos sólo a la comunicación interpersonal, sino también con los entes públicos, como viene a ser la Administración.

El sistema que utilizamos para informarnos y comunicarnos con la Administración Pública se ha mejorado debido a la tecnología, dado que en la actualidad ofrece una forma más ágil y sistematizada para relacionarnos con ella. Las notificaciones electrónicas son el nuevo sistema de comunicación entre las Administraciones Públicas y los interesados.

El presente trabajo tiene por objeto analizar cómo se regulan estas notificaciones telemáticas, los cambios que han supuesto y las diferencias y ventajas que suponen respecto a las notificaciones tradicionales en papel, que a pesar de las innovaciones se siguen usando. Se podría decir que las notificaciones tradicionales, desde un punto de vista moderno, han quedado obsoletas, pero esto no ha impedido que se sigan usando a causa de la brecha digital que hay en la sociedad, tanto en el acceso a Internet como en el uso del mismo. Esta brecha se debe a que la tecnología no sólo ha traído mejoras, sino que ha acentuado las diferencias que ya existían en la sociedad por razones económicas, geográficas, de formación y de edad. Esto ha supuesto que no todo el mundo disponga de las mismas facilidades y agilidad en cuanto al uso y acceso a Internet y, por consiguiente, tampoco de los medios suficientes para usarlo de forma continuada.

La pandemia provocada por el Covid-19 ha sido una gran muestra de que el sistema no estaba preparado para que los interesados se comunicasen solo telemáticamente con las Administraciones Públicas, a pesar de los años que lleva implantando esta nueva forma de comunicación en la sociedad. En marzo del 2020, tras la declaración del Estado de Alarma, todas las Administraciones Públicas tuvieron que adaptarse a esta nueva situación e implantar las comunicaciones telemáticas de manera general. Debido a que ni los empleados públicos, ni los interesados, ni los sistemas informáticos estaban preparados, muchas plataformas electrónicas de los entes públicos colapsaron, como, por ejemplo, la página web del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Esta situación sirvió para darnos cuenta de lo importantes que son en la actualidad las Tecnologías de la Información y Comunicación, en adelante TIC. Las TIC se pueden definir como el conjunto de tecnologías que almacenan, reproducen, producen, comparten y procesan información, entre otras muchas funciones. Su uso se hace efectivo a través de ordenadores, *tablets*, *smartphones* o de algún otro dispositivo electrónico. Especialmente las diferencias económicas influyen en que las personas puedan acceder o no a estas tecnologías (Ramírez, Castro, & Mendez, Vol. 2, núm. 3., (2018)).

## **2. Marco Legal**

Es un hecho que la sociedad en la que vivimos no es estática, sino que está en constante cambio y, por tanto, las leyes que la rigen deben avanzar en la misma línea. Para entender cómo hemos pasado de una Administración Pública en la que todos los procedimientos se realizaban en papel a una cada vez más informatizada y digital, es necesario analizar cómo ha ido avanzando el marco legal que a ésta se refiere. Como consecuencia de esta transformación digital de la Administración Pública, tanto la comunicación entre las Administraciones Públicas con los ciudadanos como la comunicación entre Administraciones ha

cambiado, y por ello en la actualidad el procedimiento de notificar es totalmente diferente a hace veinte años.

En este punto se pretende realizar un análisis a las normas que más han incidido en el paso de una Administración Pública “en papel” a la Administración Electrónica o e-administración en nuestro país, haciendo hincapié en cómo han cambiado las notificaciones, parte fundamental del procedimiento administrativo para garantizar los derechos de los ciudadanos.

Para realizar el análisis de la evolución de la normativa que a este tema se refiere vamos a dividirla en dos épocas. En la primera época nos referiremos, por un lado, a nuestra Constitución Española, que estableció las bases y principios de la Administración Pública, y, por otro lado, a dos leyes que, aunque en la actualidad ya no están vigentes, tuvieron una gran importancia para llegar a unas comunicaciones con la Administración tal como se conocen en la actualidad. En la segunda época, se analiza la normativa que actualmente está vigente y que regula el procedimiento administrativo actual.

## **2.1 Antecedentes**

### **2.1.1 Constitución Española de 1978**

El artículo 103.1 de la Constitución Española, en adelante CE, regula las bases y fundamentos que deben regir en todos los procedimientos de la Administración Pública, estableciendo los principios que todavía hoy rigen sus actuaciones.

Uno de los principios que nombra este artículo es el de eficacia. Gracias a él se obliga a las Administraciones Públicas a estar en constante búsqueda de la eficacia en sus procedimientos y actuaciones. Para ofrecer unos servicios de calidad a los ciudadanos la Administración Pública tiene que adaptarse constantemente al entorno en el que opera y acomodarse a los cambios que suceden en la sociedad. Sin duda, nuestra sociedad avanza hacia un mundo digital en el cual la mayoría de nuestras comunicaciones son a través de medios electrónicos, así que la Administración tiene que avanzar en esa línea. Por ello, tal como afirma Carmen de la Haza (2006), el principio de eficacia es el primer fundamento para la modernización de la Administración Pública.

Otro artículo muy relacionado con la modernización de la Administración es el 9.2. En él se obliga a los poderes públicos a facilitar la participación en la vida política, económica, cultural y social de los ciudadanos. La Administración Electrónica permite hacer una Administración más cercana y accesible, puesto que desde cualquier aparato electrónico podemos acceder a ella, y de esta manera se abre la puerta a que los ciudadanos puedan participar en la sociedad de una manera mucho más sencilla.

Cabe añadir que el artículo 149.1. 18ª de la Constitución Española atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas la Administraciones Públicas.

### **2.1.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.**

En primer lugar, para entender cómo ha evolucionado el marco normativo respecto a la Administración Electrónica en nuestro país, es imprescindible nombrar la Ley de 17 de julio de 1958 sobre procedimiento administrativo. Aunque con esta ley todavía no se establecen medios telemáticos para comunicarse con la Administración Pública, sí que se puede considerar como uno de los antecedentes para la creación de la Administración Electrónica, puesto que fue el primer intento de modernizar la administración, racionalizando los trabajos burocráticos. Asimismo, fomentó el empleo de máquinas adecuadas con vistas a mecanizar progresivamente las oficinas públicas.

Sin embargo, no fue hasta 1992, con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJPAC, cuando se apostó por favorecer la utilización de medios electrónicos, telemáticos e informáticos en la Administración Pública.

Esta ley aparece en un momento en el cual el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación estaban en pleno crecimiento, pero todavía no podíamos imaginar cómo iban a transformar nuestras vidas. De esta manera, la exposición de motivos de la LRJPAC dispone que: “la ley se abre a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas”.

El principio de eficacia y la obligación de facilitar la participación de la ciudadanía, establecido por la CE, junto con el criterio de servicio a los ciudadanos que el artículo 3.2 de la LRJPAC introduce, implican la responsabilidad que tienen las Administraciones Públicas de adaptarse al entorno en el que operan; por tanto, implican la necesidad de adaptación a los cambios constantes que están surgiendo en nuestra sociedad debido a las TIC (De la Haza, 2006).

Partiendo de estos principios la LRJPAC instauró las bases para la creación de la Administración Pública. Aunque todavía no se podía hablar de la existencia de la e-administración en España, esta ley tuvo una gran importancia en la aparición de la Administración Electrónica tal como la conocemos en la actualidad.

En primer lugar, la LRJPAC, en su artículo 38.2, obliga a informatizar todos los registros generales para la recepción de escritos y comunicaciones por parte de los particulares u órganos administrativos. Para poder llevar a cabo este nuevo modelo de registro, establece que el sistema garantizará que quede constancia de la fecha de entrada, la fecha y hora de su presentación, la persona u órgano administrativo al que se envía, etc.

También la ley, en su artículo 45, impulsó el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos. Sin embargo, no obliga a que las relaciones sean telemáticas, sino que da esta posibilidad a los ciudadanos cuando sea compatible con los medios técnicos que disponen las Administraciones Públicas. Cuando los ciudadanos opten por comunicarse por medios telemáticos, se garantizará la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce. Sin embargo, este artículo sí que establece como obligación que todas las aplicaciones y programas electrónicos, informáticos y telemáticos, tienen que ser aprobados por el órgano competente previamente y, además, éste debe difundir públicamente sus características. Por último, instauró que los documentos emitidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, así como sus copias tuviesen la validez y eficacia de documento original.

Especial importancia tiene para este trabajo el artículo 59, puesto que se refiere a la práctica de las notificaciones. En su redacción original establecía que las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. Además, el apartado dos del artículo añade que, cuando el procedimiento se haya iniciado a solicitud del interesado la notificación se practicará en el lugar que haya señalado en la solicitud para ello. Sin embargo, cuando resulte imposible, se le podrá notificar por cualquier medio que permita tener constancia.

Durante la vigencia de la LRJPAC, lo más habitual era que se notificase en el domicilio del interesado mediante correo postal. Si éste no se encontraba en casa en el momento de la entrega de la notificación, podía hacerse cargo cualquier persona que estuviese en el domicilio, haciendo constar su identidad. En el caso de que el administrado o su representante rechazase la notificación de cualquier procedimiento administrativo, el trámite se tenía como efectuado con las consecuencias que ello conlleva, puesto que el procedimiento sigue en marcha y los plazos siguen contando. Las posteriores modificaciones de la ley ampliaron este precepto, estableciendo que, si nadie podía hacerse cargo de la notificación, se tenía que hacer constar en el expediente, junto con el día y la hora del intento. Por último, dentro de los tres días siguientes y en una hora distinta se debe realizar el intento de nuevo.

Debido a la ley 24/2001 de 27 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en el año 2002 se modifica la LRJPAC, y se empieza a contemplar el caso de las notificaciones electrónicas, puesto que en esta modificación se introdujo que cuando el interesado hubiese señalado como medio preferente los medios telemáticos y se pueda tener constancia del acceso al contenido de la notificación se le notificará por este medio. Sin embargo, este apartado fue derogado con la ley de acceso electrónico a los servicios públicos, por tanto, no nos detendremos en analizarlo profundamente.

Para finalizar con este artículo 59, debemos señalar que en algunas situaciones la notificación es sustituida por la publicación. De esta manera, y tras la última modificación de la LRJPAC en 2014, por la entrada en vigor de la ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación, el medio o bien intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

También la publicación sustituirá a la notificación en dos casos más. Por un lado, cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos. Por otro lado, cuando se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo.

En resumen, la LRJPAC fomenta que las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública sean cada vez más digitales. Para ello impulsa el empleo de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ejercicio de sus competencias; crea un sistema de intercomunicación y comunicación de registros que garantice la compatibilidad informática y la transmisión telemática; y, da la posibilidad a los ciudadanos de realizar, cuando sea posible, todos los trámites por medios telemáticos.

Dentro de la etapa de la LRJPAC se aprobaron otras normas que la venían a desarrollar o completar. Por su importancia en la evolución de la Administración Electrónica destacaremos las siguientes.



En primer lugar, el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, en la actualidad derogado. En él se introdujo la posibilidad de utilizar soportes y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas en cualquier actuación administrativa. Para que esto fuese posible era necesario la previa aprobación por el órgano competente y con los requisitos establecidos en dicha norma reglamentaria y las órdenes ministeriales de desarrollo.

Años más tarde con la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, se modificó la LRJPAC y se introdujeron dos novedades. Por un lado, se permitió la creación de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por este medio. Además de la presentación de solicitudes, de escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas del día. Por otro lado, se estableció la opción de imponer la obligación de presentar solicitudes o comunicaciones por medios telemáticos en determinados casos. Asimismo, preveía la posibilidad de que las notificaciones se practiquen utilizando medios telemáticos, siempre que el interesado hubiese señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización.

Igual de importante fue la ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que promovía la utilización de los medios electrónicos, telemáticos e informáticos en el desarrollo de su actividad o su relación con los ciudadanos en el ámbito de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT).

Por último, aunque ya no se encuentra en vigor, la Ley 59/ 2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, fue fundamental, puesto que regulaba los requisitos del certificado y firma electrónicos.

La LRJPAC también dio lugar al nacimiento de otros programas y proyectos con una clara influencia en la Administración Electrónica. En 1995 se lanzó el sistema RED, el cual permitió agilizar la relación de las empresas y despachos profesionales con la Seguridad Social, ya que permite enviar telemáticamente los documentos de cotización y afiliación. Un año después, en 1996, aparece el Proyecto CERES, para la certificación electrónica. En el año 1997, el Programa PISTA (Promoción e Identificación de Servicios Emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas). En último lugar, en 1999 la posibilidad de presentar la Declaración de la Renta por Internet con certificado electrónico.

Por tanto, observamos que desde la ley de procedimiento administrativo de 1958 hasta la LRJPAC ha habido un cambio sustancial en referencia a la organización de las Administraciones Públicas. Ciertamente es que ambas leyes buscaban una modernización de la administración, haciéndola más eficiente, introduciendo para tal fin nuevos modelos y herramientas que lo permitiesen. Sin embargo, con la llegada de la LRJPAC, y gracias a los medios telemáticos e informáticos es cuando realmente empieza a haber unos trámites más rápidos y cómodos, mejorando así la eficiencia y el servicio a los ciudadanos de las Administraciones Públicas.

### ***2.1.3 Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos***

Como se ha visto en el punto anterior, el artículo 45 de LRJPAC solo abría la posibilidad a que los ciudadanos se comunicasen con la Administración Pública por medios electrónicos, pero en ningún momento este precepto era una obligación, pudiendo los ciudadanos elegir la manera con la que se relacionan con éstas. Sin embargo, las nuevas tecnologías siguen desarrollándose a un ritmo vertiginoso, creando nuevas realidades y necesidades muy diferentes a 1992. Es un hecho que, en la última década de los noventa y principios de los dos mil, existen más hogares y personas con ordenadores y acceso a Internet de mayor

velocidad, que abren la posibilidad a otras tecnologías y plataformas, y por tanto, se hace muy importante una regulación clara, precisa y común, que esté a la altura de las nuevas exigencias provocadas por la sociedad de la información. Por este motivo, después de quince años de la entrada en vigor de LRJPAC, es necesaria otro tipo de regulación que garantice el derecho de los ciudadanos a establecer relaciones electrónicas con todas las Administraciones Públicas.

Para responder a esta necesidad nace la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en adelante LAECSP, consiguiendo adaptar la normativa a los tiempos cambiantes del siglo XXI en cuanto a tecnologías y comunicación se refiere y, por tanto, a las comunicaciones electrónicas. En esta perspectiva, la Administración ha tenido que adaptarse e innovar y así, para poder seguir en contacto con los ciudadanos, ha tenido que transformarse en una Administración Electrónica. El objetivo de la LAECSP fue conseguir que la relación con las Administraciones públicas por medios electrónicos fuese un derecho de los ciudadanos y una obligación de las Administraciones Públicas. De esta manera, el artículo 1.1 de la Ley reconocía el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos. Para ello, también regulaba los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas, cuya finalidad era garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica

En palabras de Irene Araguás (2012), esta norma sirvió para solucionar la dispersión normativa que acarreaba la regulación de la Administración Electrónica hasta el momento. Pero esta solución fue solo en parte, porque la LAECSP, como hemos señalado anteriormente, tenía por objeto reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios telemáticos, no regular la Administración Electrónica.

Con el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, se desarrolló parcialmente la LAECSP. En este Decreto se amplió la regulación de los derechos reconocidos en la Ley en el ámbito de la Administración General del Estado. Pero, además sirvió de norma supletoria cuando las demás administraciones no contasen con una regulación propia. Tres fueron los objetivos que se pretendían conseguir con esta norma: en primer lugar, evitar que la nueva regulación impidiese la pervivencia de las técnicas ya existentes para comunicarse con la Administración Pública; en segundo lugar facilitar la implantación y adaptación a las distintas organizaciones, funciones y procedimientos a los que es de aplicación el real decreto; y en tercer lugar, impedir que la opción rígida por determinadas soluciones dificulte para el futuro la incorporación de nuevas soluciones y servicios.

A principios del año 2010 dos nuevas normas se publicaron para completar la regulación ya existente. Por un lado, el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. El Esquema Nacional de Seguridad está formado por los principios básicos y requisitos mínimos para una protección adecuada de la información, aplicado por las Administraciones Públicas para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicio. Y, por otro lado, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. En él se regularon los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deben ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica

y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

En definitiva, con la LAECSP se pretendió que las comunicaciones con la Administración Pública a través de medios telemáticos e informáticos dejaran de ser una opción y pasaran a ser un derecho de los ciudadanos y una obligación para las Administraciones Públicas. Es decir, tal como afirman Moreno & Pérez (2010), se pretendió que la posibilidad de elección por parte de los interesados se convirtiese en la obligación de que las Administraciones Públicas permitiesen la comunicación electrónica.

## **2.2 Normativa Vigente**

### ***2.2.1 Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos***

Las notificaciones telemáticas introducen un nuevo instrumento de comunicación entre el ciudadano y la Administración Pública que contribuye a simplificar y a agilizar tanto las relaciones como la propia actividad de la Administración. Asimismo, se pretende abaratar los costes y el gasto de papel, al mismo tiempo que ahorrar espacio, por lo tanto, el ahorro es tanto económico como de espacio físico. Pero, se requiere una autorización del interesado para poder sustituir los certificados en soporte papel.

Para lograr el objetivo de una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos, se impulsa el uso de las técnicas telemáticas tanto en la actividad administrativa como en las relaciones con el ciudadano, y para ello, es necesario regular los registros telemáticos.

Según el artículo 12 del Real Decreto, la notificación por medios telemáticos se hará al interesado siempre que éste lo haya solicitado y autorizado de esta forma. De esta manera, el interesado debe tener una dirección electrónica habilitada para poder recibir las notificaciones de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

Este sistema de notificación telemática tendrá que acreditar las fechas y horas en que se produzca la recepción de la notificación en la dirección electrónica asignada al destinatario. Si una vez recibida la notificación, han pasado diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que ésta ha sido rechazada.

### ***2.2.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.***

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC en adelante) viene a derogar la Ley 11/2007, de 27 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en su disposición derogatoria única.

El objetivo principal de la LPAC, que se encuentra recogido en su artículo 1.1, es regular los requisitos para que los actos y el procedimiento administrativo común, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, cuenten con la validez y eficacia necesaria para producir

los efectos establecidos. Además, se dictan los principios a los que se tiene que ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

La LPAC contempla la relación y comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos, sean personas físicas o personas jurídicas y, el derecho u obligación de comunicarse vía electrónica.

Las novedades que esta ley introdujo respecto al avance de las comunicaciones digitales quedan reflejadas en sus artículos, como es el caso del artículo 12 que establece que la Administración Pública, las autoridades y empleados públicos, tienen que poner a disposición de los ciudadanos los canales de acceso necesarios para así garantizar y facilitar el uso y la comunicación a través de los medios electrónicos. Sigue en su artículo 14 dónde expresa que las personas físicas, para ejercer sus derechos y obligaciones, pueden elegir si se quieren comunicar o no con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos. Sin embargo, hay sujetos que están obligados a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos para hacer cualquier trámite. Estos sujetos son los siguientes:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representan a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Además, las Administraciones Públicas podrán obligar a ciertos colectivos de personas físicas a que se relacionen con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos siempre que estos colectivos tengan acceso y disponibilidad de estos medios.

A continuación, una vez señalados quienes tienen la obligación de comunicarse de manera telemática y quienes tienen la potestad para elegir la manera de hacerlo, se va a describir como la LPAC establece que tienen que ser las notificaciones.

El artículo 40 de la LPAC establece que las Administraciones Públicas deben notificar a los interesados y/o afectados por resoluciones y actos administrativos en los primeros diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado. Esta notificación tiene que contener toda la información que acarrea la resolución, así como las posibles actuaciones ante la misma.

El artículo 41 establece que las notificaciones de las Administraciones Públicas serán preferiblemente electrónicas y, en todo caso, cuando el interesado esté obligado a recibirlas así. Pero también se podrán entregar en formato no electrónico en algunos casos. En cualquiera de los dos formatos de notificación, éstas serán válidas siempre que quede constancia de su envío o puesta a disposición, de su recepción, así como de la fecha y hora de las mismas.

Será imposible que se practiquen las notificaciones por medios electrónicos cuando el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico y en el caso de que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

En caso de que la notificación de una actuación administrativa quede rechazada por el interesado o su representante se hará constar en el expediente, quedando detalladas las circunstancias y dándose por efectuado el trámite y, esto no impedirá que el procedimiento siga adelante.

Todas las notificaciones que se practiquen en papel serán puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante. El artículo 42 también insta que, si el interesado consulta la notificación en la sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que a partir de entonces pueda consultar todas las demás de esta forma.

Las notificaciones electrónicas se entenderán practicadas en el momento en el que se acceda a su contenido por parte del interesado o su representante en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante. En caso de que pasen diez días naturales sin que se acceda a ella, ésta se entenderá rechazada (artículo 43).

Con la LPAC en vigor actualmente nos encontramos en una etapa de transición y prueba de ello es la tensión que se aprecia todavía entre el papel y los medios electrónicos en determinados aspectos de la nueva ordenación del procedimiento administrativo, como sucede, por ejemplo, en el binomio derecho-obligación a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos (Villafañez Gallego, 2016).

### ***2.2.3 Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos***

Este nuevo Real Decreto pretende conseguir la satisfacción del usuario a la hora de usar los servicios públicos digitales para así garantizar sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en su relación con las Administraciones Públicas. Para ello, es muy importante que estos servicios digitales sean fáciles de utilizar y accesibles para que la “relación del interesado con la Administración a través del canal electrónico sea fácil, intuitiva, efectiva y no discriminatoria”, tal como establece el Real Decreto en su exposición de motivos.

La Administración Pública pretende, a través de Real Decreto, reforzar la normativa previa y mejorar sus servicios, convirtiéndose en un ente más moderno, accesible y personalizado a la vez que se simplifica la complejidad técnica para así poder cubrir las necesidades de los distintos colectivos sociales involucrados. Con los siguientes artículos de la ley podemos observar cómo se manifiesta el deseo de contar con una Administración Pública más moderna, en la que se incluyan las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Los mismos sujetos que estaban obligados a relacionarse con la Administración Pública vía electrónica tal como establece el artículo 14 de la LPAC, también lo son según el artículo 3 de este Real Decreto.

El artículo 4 señala que las Administraciones Públicas tienen que prestar la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos proporcionados a través de los siguientes canales:

- a) presencial, a través de las oficinas.
- b) portal de internet y sedes electrónicas.
- c) redes sociales.
- d) telefónico.
- e) correo electrónico.
- f) cualquier otro canal que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Las Administraciones Públicas contarán con un Punto de Acceso General electrónico (PAGe), éste facilitará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la Administración Pública correspondiente, como expresa el artículo 7.

Para la gestión de las diversas solicitudes, escritos y comunicaciones, el Real Decreto establece en su artículo 37 que las Administraciones Públicas deberán de disponer de un servicio electrónico de gestión garantizando la interconexión y compatibilidad informática.

Las notificaciones deberán gestionarse a través de un portal oficial o sede electrónica asociada a la Administración, dónde deberán quedar registrados ciertos campos obligatorios: fecha y hora de acceso o el rechazo de la notificación en su caso. Además, todas las notificaciones emitidas que se pongan a disposición del usuario se enviarán a través de la Dirección Electrónica Habilitada Única (Artículo 42).

Refiriéndose al medio físico o electrónico por el que se comunican las notificaciones, el artículo 43 señala que las Administraciones Públicas, organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes deberán de enviar al interesado un aviso de la disponibilidad de la notificación. En este caso, el interesado se hace responsable de que dispone de acceso al dispositivo o dirección de correo electrónico designados.

Por último, cabe destacar que los documentos que estén en formato papel en las oficinas de servicio en materia de registros, para poder ser conservados, la disposición transitoria primera dispone que podrán ser eliminados a los dos años de la entrada en vigor de este Real Decreto habiéndose efectuado previamente una copia electrónica de los mismos.

### **3. Las Notificaciones de la Administración Pública**

#### **3.1 Definición de Notificación**

Partiendo de la LPAC, una notificación es la comunicación o puesta en conocimiento de una decisión administrativa que afecta a los derechos o intereses de cualquier persona física o jurídica, siempre cumpliendo los requisitos exigidos en su artículo 42.2, que ya se han nombrado en apartados anteriores. Por lo tanto, es importante destacar que la notificación administrativa es una actuación principal en el procedimiento administrativo, ya que garantiza la eficacia del acto administrativo. Esto es así porque el artículo 39.2 de la LPAC instaura que “la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior”.

Asimismo, de esta definición extraída de la LPAC, podemos establecer que la función principal de la notificación es dar a conocer a los interesados, todos aquellos aspectos que afectan a sus derechos e

intereses legítimos, para que éstos puedan realizar cuantas alegaciones crean necesarias o interponer los recursos regulados en la normativa correspondiente. Derivado de ello, se puede entender la notificación como una garantía instrumental al derecho fundamental de la tutela judicial, al que se refiere la Constitución Española en su artículo 24.1. En este sentido, son varias las sentencias del Tribunal Constitucional que han fallado a favor del interesado, debido a que la Administración Pública ha vulnerado su derecho de tutela judicial efectiva. Ejemplo de ello es la Sentencia del Tribunal Constitucional por la que se establece que “el derecho a la tutela judicial efectiva garantiza a todos los que puedan resultar afectados por la decisión que se dicte en un proceso judicial el derecho a conocer su existencia, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir en él, ser oídos y ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos, y en este sentido es reiterada la doctrina constitucional sobre la importancia de los actos de comunicación para la efectividad del derecho a la tutela judicial” (STC 180/2015, de 7 de septiembre, p. 4).

También, el derecho a la audiencia a los interesados, recogido en el artículo 105 de nuestra Constitución, tiene relación directa con el acto de notificar. Para cumplir con este mandato constitucional el artículo 82 de la LPAC regula el trámite de audiencia, a través del cual se obliga a las Administraciones Públicas a que una vez instruido un procedimiento administrativo y, antes de redactarse la propuesta de resolución, se lo notifiquen a los interesados, para que éstos en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, puedan alegar y presentar los documentos y justificaciones que crean necesarias. Así pues, el derecho al trámite de audiencia protege a los interesados de la indefensión que éstos pueden sufrir cuando no se notifica, o no se hace correctamente un acto administrativo, puesto que, si esto sucediese, el interesado no tendría opción a defenderse ante la Administración Pública.

En esta misma línea Gamero (2010) afirma que las notificaciones son un “trámite meramente formal que prestan soporte a un derecho material, el de no padecer indefensión” (p. 112). A través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo podemos afirmar que las notificaciones administrativas protegen dos derechos básicos. Por un lado, el de no padecer indefensión, y, por otro lado, el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que los actos de notificación de una resolución permiten al afectado adoptar las medidas más eficaces para sus intereses y la interposición de los recursos que considere oportunos (STS 4991/2016, de 16 de noviembre).

Además, Manteca (2008) afirma que la notificación es un requisito esencial para que el acto que se notifica tenga un efecto u otro. De esta manera, la notificación afecta de una manera muy significativa en el cómputo de los plazos de caducidad de los actos administrativos, debido a que éstos producen efectos desde su notificación.

En definitiva, una vez analizada la diferente normativa y jurisprudencia referida al significado de notificar, podemos definir la notificación administrativa como: una parte esencial del procedimiento administrativo cuyo objetivo es poner en conocimiento de los interesados todo lo referente al procedimiento administrativo en el que estén incurso con el fin de que éstos puedan ejercer sus derechos e intereses legítimos, además de servir como garantía de los derechos de tutela judicial efectiva, no padecer indefensión y dar audiencia al interesado. Sin embargo, la falta de notificación o una notificación defectuosa que no cumpla con los requisitos formales exigidos por la normativa (texto íntegro con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, de los recursos que procedan, del órgano ante el que se tienen que interponer y del plazo que tienen los interesados para hacerlo), no implica la invalidez del acto administrativo, sino que la eficacia quedará demorada, dado que, según el artículo 40 de LPAC, las notificaciones que contengan el texto íntegro pero omitan alguno de los demás requisitos tendrán efecto desde la fecha en la que el interesado realice

actuaciones que supongan que tiene conocimiento del contenido de la notificación o interponga alguno de los recursos que procedan.

### **3.2 Tipos de Notificación**

Como hemos visto anteriormente, la LPAC obliga a determinados colectivos a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos y, por tanto, las notificaciones también se realizarán a través de estos medios. Sin embargo, da la posibilidad a los ciudadanos que no estén obligados, de elegir comunicarse con las Administraciones Públicas por medios telemáticos o de manera tradicional, en papel. Aunque la ley da esta posibilidad, siempre prioriza que las comunicaciones sean a través de medios electrónicos, ya que la Administración intenta conseguir que, tanto su funcionamiento interno como la relación con los ciudadanos, estén basadas en lo que se denomina papel cero y de esta manera lo que se está priorizando son las notificaciones por medios electrónicos (Álvarez García, 2016)

Por tanto, en la actualidad existen dos grandes tipos de notificaciones: las notificaciones electrónicas, cada vez más presentes en nuestras vidas, y las notificaciones en papel, reservadas para unas pocas ocasiones pero que siguen presentes en gran medida por motivos que se expondrán más adelante.

#### **3.2.1 Notificaciones en Papel**

El artículo 42 de la LPAC regula la práctica de las notificaciones en papel, de esta manera todas las notificaciones que se hagan en papel también deberán estar disponibles en la sede electrónica del organismo para que el ciudadano pueda consultarlas de manera voluntaria, utilizando para ello el DNI electrónico, firma digital o cualquier otro medio que se permita, como puede ser Cl@ve pin o Cl@ve permanente.

Este artículo sigue señalando que, cuando el interesado que haya optado por la notificación en papel acceda a ella a través de la plataforma digital, se le tiene que dar la oportunidad de cambiar su elección para que el resto de las notificaciones sean electrónicas. Para poder cambiar el tipo de notificación es necesario que el interesado rellene el formulario normalizado, cuya aceptación por parte de la Administración Pública servirá de comunicación fehaciente de que se ha decidido cambiar a la tramitación electrónica. Aunque esta nueva elección es reversible en cualquier momento del procedimiento.

El medio más habitual para realizar las notificaciones en papel es mediante correo postal, normalmente a través de correo certificado. Aunque cada vez se utilizan menos este tipo de notificaciones, en los años anteriores tuvieron una gran importancia para las Administraciones Públicas. Gracias a esta manera de notificar se permite tener constancia de que la notificación ha sido recibida por el ciudadano, ya que se exige firma de quien recoge el correo. En la actualidad, las notificaciones en papel también han sido modificadas debido al uso de las TIC. Así pues, el justificante de la entrega certificado es firmado electrónicamente con sello de tiempo y con el detalle de la firma del destinatario, enviado mediante un archivo PDF con toda la garantía de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, más conocida como Correos, principal empresa que se dedica a gestionar el correo postal en España. También, se puede comprobar a través del visor de CSV (Código Seguro de Verificación) que te permite descargar el archivo para verificar la integridad y autenticidad del sello de tiempo y de las firmas que contiene.

Un aspecto que no podemos olvidar cuando se hacen las notificaciones mediante correo postal certificado, es que es necesario que el interesado se halle en el domicilio para recoger y firmar la carta. Si en ese



momento el interesado no se encuentra en su casa, según el artículo 42 de la LPAC, se puede hacer cargo cualquier otra persona mayor de catorce años que se encuentre en el domicilio, siempre y que se identifique debidamente. Sin embargo, si no hay nadie que se pueda hacer cargo de la notificación se hará constar esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. Para entender a qué se refiere por hora distinta debemos remitirnos también a este artículo 42, en él se establece que, si el primer intento se realiza antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Asimismo, cuando la notificación haya resultado imposible de practicar, se debe dejar aviso de llegada, debiendo permanecer la carta en Correos por el tiempo legal a disposición del destinatario. También es necesario que en el aviso el empleado de Correos haga constar su firma y número de identificación.

En resumen, vemos que son tres los requisitos para que las notificaciones en papel a través de correo postal certificado sean válidas. En primer lugar, la notificación tiene que ser firmada por quien la recoge en el domicilio. En segundo lugar, sino no se encuentra nadie en el domicilio la notificación debe ser practicada una segunda vez dentro de los tres días siguientes y en diferente hora. En tercer lugar, si después de los dos intentos de notificación, ésta ha resultado imposible se debe dejar aviso haciendo constar la firma y el número de identificación del empleado de Correos, para que el destinatario de la misma pueda efectuar su recogida en los próximos días. Si alguno de estos requisitos no se cumple, supone que la notificación pueda ser declarada como defectuosa. Ejemplo de ello es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, donde se declaraba como incorrecta una notificación, puesto que, aunque había sido practicada en días diferentes, tuvo lugar en la misma franja horaria (STSJ de Andalucía 16692/2017, de 5 de septiembre)

Otra cuestión que todavía resulta controvertida con las notificaciones en papel se debe a la obligación de notificar por vía telemática cuando se haya elegido comunicarse con la Administración Pública a través de papel. Es decir, en los casos de doble notificación, por vía electrónica y en papel, es posible que el interesado confunda los plazos con los que cuenta para seguir con su procedimiento administrativo o interponer el recurso correspondiente. Esta cuestión queda aclarada con el artículo 41.7 de la LPAC, ya que se establece que la fecha de notificación será aquella en la que haya tenido lugar la primera notificación.

### **3.2.2 Notificaciones Electrónicas**

Partiendo del artículo 43 de la LPAC, por el cual se regula la práctica de las notificaciones electrónicas, podemos definir este tipo de notificación como, la publicación en la Sede Electrónica de una comunicación administrativa, que cuenta con plena validez legal y que, una vez realizada despliega todas sus consecuencias jurídicas, como pueden ser el comienzo del plazo para contestar, presentar documentación, alegaciones o interponer recursos. Además, este artículo dice que la notificación se entiende realizada cuando el interesado o su representante, identificados correctamente, acceden al contenido de la notificación. Sigue estableciendo este artículo que, cuando sea obligatorio notificar por medios electrónicos, o el interesado haya elegido esta manera, se entenderá que la notificación ha sido rechazada cuando hayan transcurrido diez días naturales desde la puesta a disposición en la Sede Electrónica y, el interesado o su representante, no hayan accedido a ella.

En la actualidad, para acceder a una notificación electrónica podemos hacerlo de dos maneras. Por un lado, a través de la comparecencia en la Sede Electrónica habilitada por cada Administración u Organismo. Por

otro lado, a través de la Dirección Habilitada Única, en adelante DEHú o Punto único de notificaciones para todas las Administraciones Públicas.

La DEHú ha sido creada para evitar que los ciudadanos tuviesen que acceder a cada una de las Sedes Electrónicas de las Administraciones con las que hubiesen iniciado un procedimiento. De esta manera, ante la dispersión de Sedes Electrónicas, la DEHú permite que los interesados, tanto personas físicas como personas jurídicas, tengan acceso a sus notificaciones y comunicaciones en un punto. Esto es así, debido a que para desarrollar este Punto único de todas las Administraciones Públicas, se ha contado con la colaboración de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a través de los grupos de trabajo de la Comisión Sectorial de Administración Electrónica (CSAE), apostando por facilitar el acceso de los ciudadanos al contenido de las notificaciones.

Para poder acceder a la DEHú es necesario contar con DNI electrónico, certificado electrónico o sistema Cl@ve (Cl@ve pin y Cl@ve permanente). Además, ofrece dos vías de puesta a disposición:

1. Vía web para que tanto las personas físicas como las personas jurídicas puedan acceder y comparecer a sus notificaciones y comunicaciones de manera sencilla y directa.
2. Vía servicios web para grandes destinatarios que les permite implementar procesos automatizados para acceder a sus notificaciones y comunicaciones, comparecer las notificaciones y distribuirlas entre sus diferentes centros y/o departamentos de manera rápida y eficiente.

A pesar de que no se puede notificar por correo electrónico, sino que se debe hacer en la Sede Electrónica habilitada, a la cual se puede acceder mediante el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso, sí que se comunica la existencia de una notificación por este medio. Pero debido, a que la DEHú es tan reciente, no se encuentra disponible la opción de incluir un correo electrónico en el que se pueda recibir un aviso para la recepción de la comunicación o notificación en la Dirección Electrónica Habilitada Única, por ello es necesario que los administrados comprueben constantemente la posible recepción de una notificación, puesto que, como se ha señalado anteriormente, si no se accede a su contenido en los diez días naturales posteriores, la notificación se declarará caducada.

Una vez señalados los medios por los cuales podemos acceder a nuestras notificaciones electrónicas es necesario conocer también los estados por los que pasa el acto administrativo objeto de notificación. En primer lugar, tenemos la puesta a disposición, que es cuando la notificación está disponible en la Sede Electrónica o DEHú para que el interesado acceda a su contenido o la rechace. En segundo lugar, nos encontramos cuando la notificación ya ha sido practicada, esto ocurre cuando el interesado ya ha accedido al contenido de la misma. Y, por último, podríamos encontrarnos con la notificación rechazada automáticamente, esta situación existe cuando han transcurrido los diez días naturales y ni el interesado ni el representante han accedido a la notificación.

Según Fernando Álvarez (2016), las notificaciones y los avisos electrónicos no deben considerarse como algo aislado del procedimiento administrativo, sino como integrantes del mismo y con una gran importancia para que el acto administrativo tenga plena validez. Es decir, para este autor el procedimiento es un proceso global en el que nos encontramos con subprocesos, como son las notificaciones electrónicas, por ello la gestión de los expedientes administrativos tienen que ser bajo una visión global. Por ello, es muy importante que las

Administraciones Públicas cuenten con un conjunto de servicios transversales, que impliquen a toda la organización y sean utilizados por todas las unidades.

Los servicios transversales que destacan por su relación directa con las notificaciones y avisos electrónicos son los siguientes:

- El registro electrónico.
- La gestión de expedientes electrónicos.
- La gestión documental.
- La gestión de avisos y notificaciones electrónicas.
- El archivo electrónico.
- La firma electrónica.

Además de los servicios mencionados en el párrafo anterior, para que las notificaciones electrónicas cuenten con todas las garantías son necesarios otros dos servicios:

- Un servicio transversal de interoperabilidad a través del cual las diferentes Administraciones pueden compartir la información necesaria para tramitar los procedimientos administrativos. Permitiendo también la publicación de servicios propios a los que puedan tener acceso otras Administraciones Públicas.

Con este servicio se cumple con las premisas que establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad, ENI, el cual establece como objetivo la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas, para ofrecer los servicios a los ciudadanos y garantizarles sus derechos, bajo los principios de fluidez, cooperación en el desarrollo y prestación de servicios públicos, eficacia y eficiencia en el despliegue y en la prestación de los servicios.

El ENI, se complementa con el Esquema Nacional de Seguridad, ENS, cuyo objeto es establecer una política de seguridad en la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública, y está constituido por los principios básicos y requisitos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada.

- Un servicio para la definición de indicadores resultantes de la tramitación de los procedimientos administrativos. A través del cual se puedan publicar, tanto indicadores individuales como cruzados, para posteriormente poder analizar los servicios y el cumplimiento de los objetivos establecidos en las cartas de servicios. Además, estos indicadores se deberían publicar en el portal de transparencia de la Administración Pública correspondiente.

En resumen, la preferencia por las notificaciones electrónicas que la LPAC introdujo con su entrada en vigor, está haciendo que se tengan que redefinir los procedimientos, así como los canales para poder realizar las notificaciones. Como las TIC siguen avanzando y ofreciendo nuevas oportunidades la Administración Electrónica y, en concreto las notificaciones, cuentan con cambios constantemente. Esto, junto con el doble sistema de notificación, electrónica y en papel, acarrea una serie de ventajas y desventajas, las cuales se exponen más adelante.

### 3.3 Diferencias y Semejanzas de la Notificación en Papel y Electrónica

Es primordial aclarar que, para el derecho administrativo, la comunicación y la notificación son dos términos totalmente diferentes pero relacionados entre sí. Por comunicación entendemos que es el aviso, en la actualidad electrónico, por el cual se pone en conocimiento del interesado la existencia de una notificación. Este aviso no implica ninguna consecuencia jurídica, ya que hasta que no se accede al contenido de la notificación ésta no se entiende por realizada.

La normativa indica que se comunicará a los interesados la existencia de una notificación, sea cual sea el tipo de la misma (en papel o electrónica). La comunicación podrá ser a través de dos canales, o bien mediante un mensaje de texto (SMS) o a través de un correo electrónico, para esto el ciudadano debe facilitar a la Administración actuante sus datos de contacto previamente.

Una de las principales diferencias entre ambos tipos de notificación es el medio por el se comunica. Las notificaciones en papel se comunican por correo postal, a través de Correos y, mediante una carta certificada que tiene que ser firmada por el receptor, pero este tipo de notificación al mismo tiempo tiene que ser puesto a disposición del interesado en la sede electrónica del organismo que la expide. A diferencia de las notificaciones electrónicas que se hacen directamente a través de la Sede Electrónica de la Administración Pública o la Dirección Habilitada Única. Por lo tanto, la firma del acuse de recibo de la notificación en papel se sustituye, en este caso, por el uso de la firma electrónica en la Sede electrónica al tratarse de una notificación que no es en papel.

En las notificaciones realizadas por correo ordinario, el empleado de Correos está obligado a realizar al menos dos intentos de notificación. El segundo intento tiene que ser con una diferencia de hasta tres días y a distinta hora. Si una vez realizados estos dos intentos ha sido imposible entregar la notificación, el cartero debe dejar un aviso de llegada al interesado y depositar la notificación en la oficina de Correos correspondiente, a disposición del mismo, durante el plazo de siete a quince días naturales, según el tiempo que se indique para esa notificación, para que el ciudadano pueda ir a recogerla. Una vez transcurrido el plazo que debe permanecer la notificación en la oficina de Correos, sin que el interesado la recoja, ésta será devuelta a su remitente y la notificación se entiende como practicada.

En el caso de las notificaciones electrónicas, el interesado o su representante cuenta con diez días naturales para acceder al contenido de la notificación, puesto que pasado este tiempo sin que ninguno haya accedido implica que la notificación conste como rechazada.

El artículo 41 de la LPAC establece que, independientemente del medio por el que se notifica, es necesario que la notificación permita tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o el acceso, de la fecha y hora, del contenido íntegro y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario. En este aspecto, también nos encontramos grandes diferencias entre las notificaciones en papel y las electrónicas. Mientras que la notificación en papel cumple con estos requisitos gracias al correo certificado puesto que requiere la firma de quién recoge el correo, dejando también constancia de la fecha y hora en la que se ha practicado, el sistema de notificación electrónica acredita la fecha y hora en que se produce la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, pero no se puede acreditar con toda certeza que la persona que ha accedido al contenido de la notificación vía electrónica es el destinatario a pesar de su firma digital, dado que no hay nadie en ese momento que pueda acreditar que esa persona es el interesado.

Igualmente, el sistema acredita la fecha del acceso del destinatario al contenido del documento notificado o en que la notificación se consideró rechazada por haber transcurrido el plazo legalmente establecido.

### **3.4 Las Notificaciones Electrónicas**

#### **3.4.1 Ventajas**

Una de las mayores ventajas que tienen las notificaciones electrónicas es que destacan por su rapidez, eliminando todos los pasos burocráticos, ya que los interesados pueden acceder a ellas a cualquier hora y en cualquier sitio. Esto también supone un gran ahorro de tiempo del ciudadano y, no sólo a la Administración, puesto que se evitan los desplazamientos y las filas de gente que espera ser atendida a la hora de gestionar ya no sólo las notificaciones, sino cualquier trámite.

Otra de las mejoras que suponen este tipo de notificaciones es que se reduce el coste, tanto económico como el gasto de papel y, por consiguiente, el impacto medioambiental que conllevan las notificaciones en papel. En este caso lo que se ha conseguido es eliminar al personal de Correos que intervenía en el trámite de entregar la notificación, haciendo que la notificación llegue a su destinatario sin intermediarios, puesto que con las notificaciones telemáticas la comunicación es directa entre la Administración y el interesado y deja de usarse ese medio de entrega de las notificaciones. (Ferrer, 2011)

Como hemos podido ver las ventajas son recíprocas, tanto para la Administración como para el interesado, porque los dos tienen el control, la primera tiene los datos necesarios del ciudadano y el ciudadano no tiene que perder tiempo para acceder a sus notificaciones, puesto que por internet accede en un clic y cuando esté cien por cien operativa la DEHú con tan sólo acceder a una página podrá revisar todas las notificaciones que tenga pendientes.

#### **3.4.2 Inconvenientes**

En primer lugar, para acceder a una notificación se puede hacer a través de la Sede Electrónica de la Administración actuante y a través de la dirección electrónica habilitada única. En muchas ocasiones la Administración Pública encargada del procedimiento no cuenta con DEHú, por tanto, los interesados tienen la única opción de acceder por medio de la Sede Electrónica. Esta situación provoca que exista una gran dispersión de notificaciones, puesto que cada Administración puede decidir cómo notificar. De esta manera, una persona que se relacione con diferentes Administraciones Públicas estará obligada a acceder a cada una de las Sedes Electrónicas, teniendo la responsabilidad de comprobar periódicamente la existencia de una nueva notificación. Esta dispersión en las notificaciones se agrava cuando, además, tenemos que comunicarnos con las entidades locales, puesto que la dispersión de Administraciones Públicas es mayor.

En segundo lugar, la normativa parece que sólo ha tenido en cuenta los procedimientos iniciados a instancia de parte de los interesados, ya que cuando el interesado inicia un procedimiento administrativo sabe de la existencia de éste y está pendiente de las notificaciones que le puedan llegar. Sin embargo, cuando un procedimiento es iniciado de oficio, el interesado no conoce la existencia del procedimiento, por tanto, no puede estar pendiente de las notificaciones que le vaya a realizar la Administración Pública y puede ocurrir que nunca llegue a conocer la existencia de esa notificación, particularmente cuando el aviso electrónico no llegue correctamente a la dirección que se haya indicado.

Para poder solucionar esta cuestión, la LPAC en su artículo 41.4 establece que, cuando un procedimiento se haya iniciado de oficio, la Administración Pública podrá recabar del Instituto Nacional de Estadística los datos sobre el domicilio del interesado, con el fin de poder iniciar el procedimiento. Sin embargo, con esta medida no se soluciona el problema, puesto que en el padrón municipal no aparecen los datos sobre las personas jurídicas, que son las que están obligadas a utilizar la Administración Electrónica.

En tercer lugar, el sistema electrónico puede fallar y, por lo tanto, puede que la notificación no llegue a su destinatario. Son varias las soluciones que la normativa ofrece llegado este caso. Por un lado, el artículo 32.4 de la LPAC establece que cuando ocurra un fallo técnico que genere la imposibilidad de que la notificación se practique, la Administración podrá determinar la ampliación de los plazos. Pero nos encontramos con que tiene que ser el interesado quién presente una solicitud de ampliación del plazo, que será concedida siempre que la Administración Pública constate la incidencia. Por otro lado, para poder prevenir cualquier fallo del sistema, la legislación ha establecido que se puede enviar un aviso a la dirección electrónica que el interesado haya facilitado. El problema aparece cuando este aviso tampoco es realizado al ciudadano o cuando durante la tramitación del procedimiento éste cambiase la dirección electrónica, ya que la LPAC no regula estas dos situaciones. El aviso al que nos referimos no forma parte del procedimiento administrativo, por tanto, en caso de que no se realizase o se realizase tarde, el plazo para entender rechazada la notificación no se cuenta desde la comunicación tardía del aviso, sino desde que la notificación está disponible en la Sede Electrónica.

En cuarto lugar, cabe destacar la falta de normativa común. La coexistencia de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones de las Entidades Locales, hace que cada una regule de una manera aquellos aspectos que no han sido regulados exhaustivamente por la LPAC, por ello los ciudadanos deben de conocer la normativa referente a cada administración con la que van a actuar.

En último lugar, un gran inconveniente de la Administración Electrónica que sin duda repercute en la manera de notificar, es que para poder adaptar la Administración Pública al siglo XXI son muy necesarias reformas e inversiones que mejoren tanto los procedimientos administrativos como las competencias digitales y los recursos disponibles.

A lo largo de este trabajo se ha ido destacando la importancia que tiene la Administración Electrónica en el ahorro de costes, sin embargo, para que esto ocurra es necesario que se haga una gran inversión para poder modernizar la Administración Pública. Muestra de ello es el “Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas”, que forma parte de la Agenda España Digital 2025, presentada en julio del año 2020. Este Plan prevé movilizar una inversión de 2.600 millones de euros durante los próximos tres años con el objetivo de hacer la Administración Pública más sencilla, ágil y eficiente.

Asimismo, la falta de inversión económica para modernizar la Administración Pública incide directamente en la falta de formación de los empleados públicos, provocando que éstos no cuenten con las herramientas necesarias para realizar su trabajo de una forma eficiente, y por ello que las notificaciones electrónicas no se realicen de manera correcta o se demoren en el tiempo.

La falta de formación en competencias digitales no es solo un problema de los empleados, sino que también afecta a los interesados. Los cambios tan rápidos que las TIC están provocando tienen la parte negativa de que los ciudadanos necesitan estar en constante formación para no quedarse obsoletos. Además, se ha pasado de una administración en papel a una casi digitalizada en su totalidad, sin que los ciudadanos hayan

recibido ninguna formación. Por tanto, como los interesados que no están obligados pueden decidir recibir las notificaciones de la manera tradicional, todavía existe un gran porcentaje de personas que las están recibiendo en papel a través de carta certificada. De esta manera, la brecha digital es uno de los grandes retos que tienen que afrontar las Administraciones Públicas para tener una transformación digital completa.

### **3.5 La Brecha Digital ante las Notificaciones Electrónicas**

#### **3.5.1 Definición de Brecha Digital**

A finales del siglo pasado pasamos de la era industrial a la sociedad postindustrial, la cual se caracteriza porque la comunicación pasa a ser el centro de todas las actividades económicas, de esta manera las TIC empiezan a tener más relevancia en todos los sectores económicos (primario, secundario y sector servicios). Esto ocurre porque Internet está revolucionando nuestra forma de comunicarnos, en la actualidad nuestras relaciones no están limitadas al lugar en el que estamos, sino que tenemos la posibilidad de hacerlo con personas que están al otro lado del mundo, y esto se extrapola a las Administraciones Públicas que, para adaptarse a la nueva realidad, tienen que estar constantemente articulando nuevos mecanismos para poder relacionarse con los interesados.

Esta transformación en la forma de comunicarse e informarse, trae consigo una nueva sociedad, que lejos de hacerla más igualitaria, consigue que las diferencias sociales ya existentes se acentúen todavía más. De esta manera, tal como establece Romero (2020), entran en juego dos nuevas realidades, la brecha y la desigualdad digital que la acompaña.

Este mismo autor afirma que existen varios factores que están relacionados con la brecha y la desigualdad digital, entre los que destacamos la localización geográfica, el nivel de estudios o la edad. Junto con estos tres factores, también las habilidades digitales inciden directamente en la brecha digital. Esto sucede porque una parte de la población ha nacido con estas habilidades, puesto que su crecimiento ha sido durante el apogeo de la era digital, pero hay otra que se ha tenido que ir adaptando a esta nueva realidad. Asimismo, la actitud ante la utilidad de las nuevas tecnologías o el contexto de uso de estas es determinante a la hora de sufrir exclusión digital. Los jóvenes están más predispuestos a aprender a usarlas que los mayores, estos últimos en muchas ocasiones incluso se niegan a manejarlas (Romero, 2020).

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define la brecha digital como “el desfase o división entre individuos, hogares, áreas económicas y geográficas con diferentes niveles socioeconómicos con relación tanto a sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, como al uso de Internet para una amplia variedad de actividades” (OCDE 2002, p.9). Por tanto, de esta definición podemos concluir que la brecha digital es la desigualdad en el acceso y uso a las TIC, que depende de los factores nombrados en el párrafo anterior. Esta desigualdad se traduce en diferencias sociales que hacen que los ciudadanos no tengan las mismas oportunidades, excluyendo socialmente a una parte de la población por su edad, zona en la que reside, nivel de estudios o falta de competencias digitales. Debido a que las causas de exclusión digital son varias, es más correcto hablar de brechas digitales.

#### **3.5.2 Análisis de la Población Española Digitalizada: Factores que Influyen en los Diferentes Tipos de Brecha Digital.**

## - Brecha Digital de Acceso

La brecha digital de acceso hace referencia a las posibilidades que tienen las personas de poder acceder a las TIC, sobre todo a Internet. Es un hecho que, si no disponemos del *hardware* necesario y una buena conexión a Internet, no vamos a poder relacionarnos con la Administración Pública de manera telemática y, por tanto, nos veremos obligados, si tenemos la opción, a elegir que las notificaciones se sigan practicando en papel. Por ello, es muy importante que, para poder dar el salto a una administración electrónica total, se realicen las inversiones necesarias para acabar con la brecha digital de acceso.

En el párrafo anterior hemos señalado que para poder relacionarnos de manera telemática con la Administración Pública es necesario disponer de dos elementos básicos. Por un lado, poseer equipos informáticos necesarios para estar conectados a la red, entre los que destacamos el ordenador, la *tablet* y el *smartphone*. Por otro lado, contar con una conexión rápida y estable. Existen dos tipos de conexión, la banda ancha fija (a través de fibra óptica o cable) y la banda ancha móvil (a través de cobertura 3G o 4G). Acceder a Internet a través de la banda ancha móvil es mucho más lento e inestable que hacerlo a través de fibra óptica o cable. Asimismo, son diversos los factores que inciden en tener una conexión a Internet de calidad, como la zona geográfica y el nivel económico. Para conocer cómo afecta la brecha digital de acceso en la población española, hemos tomado como referencia la encuesta “Equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares”, publicada por el INE en 2020, que analiza el equipamiento y uso de las TIC en los hogares españoles que tienen algún miembro de 16 a 74 años.

En primer lugar, en referencia al número de hogares que disponen de equipamiento informático, destacamos que, por un lado, un 81,4% de las viviendas tienen ordenador; y por otro lado, que el teléfono móvil está presente en casi la totalidad de los hogares con un 95,5% (ver anexos, Gráfico 1).

En segundo lugar, centrándonos en los hogares que cuentan con acceso a Internet según la zona geográfica (ver anexo, Gráfico 2), debemos resaltar que, tanto las zonas con gran población, como las que tienen un menor número de habitantes, tienen conexión a Internet de manera generalizada, bien a través de banda ancha fija o a través de banda ancha móvil. Sin embargo, a medida que el núcleo de población descende en habitantes, el número de hogares con banda ancha fija (fibra óptica o cable) también descende. Por el contrario, cuanto más pequeña es la población, más crecen los hogares que solo tienen conexión a través del móvil, por lo que tendrán una conexión más lenta e inestable, puesto que será a través de cobertura 3G o 4G.

Como demuestran estos datos, la zona geográfica determina la velocidad de conexión de la que disponen los españoles. Además, de que en las zonas rurales es donde menos conexión hay a través de banda ancha fija, en 2019, las zonas rurales que contaban con Internet de alta velocidad (> 100Mbps) no eran ni la mitad, siendo que, en las zonas urbanas, casi la totalidad de la población sí que cuenta con este tipo de conexión (Gobierno de España, 2019). Esta situación provoca que haya una gran desigualdad entre vivir en un pueblo o en una ciudad, ya que vivir en una zona rural implica que no puedas ejercer alguno de tus derechos, como puede ser llevar a cabo relaciones telemáticas con las Administraciones Públicas.

En último lugar, el nivel económico es otro de los motivos que determina que en los hogares españoles exista una buena conexión a Internet. Podemos afirmar que todos los hogares españoles, independientemente de su nivel de ingresos, tienen conexión de banda ancha (fija o móvil). Sin embargo, existe una diferencia de más de 20 puntos en el tipo de conexión entre los hogares con mayores y menores ingresos. En los hogares



donde no se superan los 900 euros mensuales, la conexión a través de banda ancha fija es del 73%, mientras que en los hogares que ingresan 2.500 euros o más es del 96,4%. En contrapunto, a medida que los ingresos descienden, crecen los hogares que tienen solo banda ancha móvil (ver anexos, Gráfico 3). Por tanto, la brecha digital de acceso se hace mucho más profunda a medida que el nivel económico desciende.

En resumen, en nuestro país sigue aumentando todos los años, tanto el número de hogares con dispositivos electrónicos, como una conexión más rápida a Internet. Tomando como referencia el informe “Cobertura de banda ancha en España en el año 2020”, realizado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, la cobertura de banda ancha fija 100 Mbps en zonas rurales está experimentando un crecimiento constante desde el año 2014, situándose en junio de 2020 en un 63% (ver anexos, Gráfica 4). Sin embargo, aunque la brecha de acceso en España podría estar cercana a desaparecer, no podemos olvidar que sigue habiendo parte de la población española sin acceso a Internet o con un acceso deficiente, provocando que la desigualdad social, consecuencia de este tipo de brecha digital, se esté haciendo más profunda, dejando a una población muy numerosa fuera de la Administración Electrónica.

### **- Brecha Digital de Uso**

En España, como hemos visto en el apartado anterior, casi la totalidad de la población tiene acceso a Internet en sus hogares, esto implica que la brecha digital de acceso pueda desaparecer en algunos años. Sin embargo, que una persona tenga acceso a Internet no significa que sepa usarlo, y mucho menos que conozca cómo acceder a la e-administración para poder realizar trámites a través de ella. Es aquí donde entra en juego la brecha digital de uso, que hace referencia a la falta de competencias digitales, las cuáles influyen significativamente en el uso que se hace de las TIC. Tal como afirma Romero (2020), cuanto mayor es el nivel de formación en competencias digitales, menor probabilidad existe de sufrir la brecha digital de uso.

Las competencias digitales son los conocimientos que facilitan el uso de dispositivos electrónicos y digitales, con el fin de poder acceder a la información y comunicarnos en el trabajo, en el ocio y en nuestra vida privada, utilizando de manera crítica y segura Internet (Recomendación 2006/962/CE). Analizando la encuesta “Equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares” que el INE publicó en el año 2020, podemos extraer los datos más relevantes de cómo la falta de habilidades digitales incide directamente en la brecha digital de uso.

Para entender los datos de la encuesta mencionada, es importante conocer la diferencia entre competencias digitales básicas y avanzadas. Las primeras son aquellas que nos permiten un uso elemental de los dispositivos electrónicos e Internet. Las segundas hacen referencia a un uso más profesional y están relacionadas con los avances en inteligencia artificial o *Big Data*. En el año 2020, el porcentaje de españoles que tenían competencias digitales avanzadas se situó en un 44,1%, muy por encima de las personas que tenían competencias digitales básicas. Asimismo, las personas que carecían de competencias digitales eran un 1,7% (ver anexo, gráfico 5).

Aunque, podemos afirmar que casi toda la población española tiene competencias digitales, la brecha digital de uso no afecta a todas las personas por igual, ya que tener conocimientos digitales está influenciado por factores como la edad, el nivel de estudios y la experiencia profesional. Los jóvenes, las personas con mayor nivel educativo y con rentas más altas son las que representan un porcentaje más alto de competencias digitales avanzadas. De esta manera un 75,7% de las personas de entre 16 y 24 años, un 83,3% de los estudiantes, más de un 60% de las personas con estudios universitarios y un 67,6% de aquellos que cuentan con rentas iguales o superiores a 2.500 euros mensuales, declararon tener competencias digitales avanzadas.

En el otro extremo, nos encontramos con que las competencias digitales básicas se dan en mayor medida entre la población a partir de 55 años, entre quienes se dedican a labores del hogar y pensionistas, entre las personas con nivel de estudios inferior a la segunda etapa de secundaria y entre aquellos que cuentan con renta menor a los 1.600 euros. Asimismo, el porcentaje de población sin competencias digitales no alcanza el 10% en ninguna de las categorías sociodemográficas, siendo entre la población de más de 65 años, los pensionistas y las personas con un nivel de estudios hasta la educación primaria, donde mayor representación alcanza, en torno al 7% (ver anexo, gráficos 6,7,8 y 9).

La encuesta “Equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares”, también arroja datos sobre cómo se relacionan los interesados con la Administración Pública. En este sentido, es importante destacar en primer lugar que, un 67,5% de personas utilizaron Internet para contactar o interactuar con las administraciones o servicios públicos en el año 2020. Este porcentaje destaca frente al 12% que declararon no enviar formularios cumplimentados a las Administraciones Públicas teniendo la necesidad de hacerlo. De la misma manera que a partir de los 55 años descendían las personas con competencias digitales, es a partir de esta edad cuando también desciende el número de ciudadanos que se relacionan telemáticamente con las Administraciones Públicas. Asimismo, este grupo de edad declaró, en mayor medida, que aunque tengan la necesidad, no se relacionan telemáticamente con la Administración Pública (ver anexo, gráfico 10).

En cuanto a las razones por las que rechazaron una relación telemática destacan tres: por falta de habilidades digitales, por no disponer o tener problemas con el certificado o firma electrónica y porque lo tramitó otra persona (un gestor, un familiar o un conocido). Como se desprende de la encuesta, es relevante que casi el 85% de las personas que no se relacionan telemáticamente con las Administraciones Públicas teniendo la necesidad de hacerlo, es por falta de competencias, puesto que, además de los que declararon no tener competencias, el resto tuvo que acudir a una tercera persona, seguramente por falta de conocimientos en materia digital. Siendo, de nuevo, las personas mayores, sin estudios, pensionistas o que se dedican a labores del hogar las que menos se han relacionado telemáticamente con las Administraciones Públicas por falta de competencias digitales.

Los datos muestran que, debido a la brecha digital de uso, todavía hay personas que rechazan las comunicaciones telemáticas con las Administraciones Públicas. Sin duda esto a su vez repercute en el tipo de notificaciones, puesto que si una persona no sabe acceder a la e-administración no se le va a poder notificar de manera telemática, haciendo que la implantación de la Administración Electrónica no pueda avanzar. En España, tenemos una población envejecida, en la que alrededor del 30% de los españoles tienen más de 55 años, por tanto, la Administración Electrónica se enfrenta a un gran problema, porque si no se invierte en formar en competencias digitales, tanto a trabajadores de las Administraciones Públicas como a los ciudadanos, se está excluyendo a un porcentaje muy alto de la población, además se les está discriminando, ya que si no pueden relacionarse electrónicamente ven perjudicados sus derechos e intereses legítimos, lo que puede suponer grandes desventajas sociales. Asimismo, si estas personas no pueden relacionarse telemáticamente nunca podremos tener una Administración Electrónica total, ya que siempre se deberán articular mecanismos para que se puedan relacionar con las Administraciones Públicas, porque de ser de otra manera se les estará dejando fuera de la esfera administrativa.

### ***3.5.3 La Opinión de los Interesados sobre las Notificaciones Electrónicas.***

Con el objetivo de conocer cómo afecta la brecha digital en las notificaciones electrónicas, hemos realizado un cuestionario (ver anexo 2) para saber qué opinan los interesados sobre esta nueva manera de notificar. A la hora de elegir la muestra, hemos buscado diferentes perfiles: trabajadores en activo, jubilados, parados,

personas con estudios universitarios, jóvenes, personas mayores de 55 años y trabajadores obligados a relacionarse telemáticamente con las Administraciones Públicas.

De las doce personas que han contestado al cuestionario, solamente dos no se relacionan con las Administraciones Públicas de manera telemática, ambas tienen un perfil muy diferente. Una de ellas es responsable de comunicación y con estudios universitarios, dice que nunca ha tenido la necesidad de realizar ningún trámite y que para hacer la declaración de la renta cuenta con la ayuda de su padre. La otra persona, jubilada y mayor de sesenta años, no se relaciona telemáticamente porque no se cree capaz de manejar un ordenador ni Internet, por lo tanto, todos los trámites se los realizan en una gestoría.

En cuanto al tipo de notificación que prefieren, tres entrevistados han dicho que, en papel, el resto las prefiere electrónicas, debido al ahorro del papel que esto supone, además de la inmediatez y comodidad al no tener que desplazarse y depender de los horarios de las sedes físicas. Las personas que las prefieren en papel son mayores de 55 años, las cuales dicen no tener las competencias digitales necesarias para poder acceder a ellas sin ayuda. Llama la atención, que una de las personas que las prefiere en este formato, está obligada a relacionarse telemáticamente con las Administraciones Públicas por su ocupación laboral, por tanto está acostumbrada a este tipo de notificaciones, además es una persona joven con estudios de Formación Profesional de Grado Superior, sin embargo considera que tiene que estar pendiente del correo electrónico constantemente, porque si le llega un aviso de la disponibilidad de una notificación puede ser que no se entere y se pase el plazo de los 10 días naturales para acceder a ella.

Por norma general, las personas mayores de 55 años han declarado que necesitan ayuda para poder acceder al contenido de las notificaciones y casi siempre recurren a un familiar cercano. Pero también, hay algunas personas jóvenes que hacen estos trámites a través de una gestoría.

Asimismo, todas las personas creen que el procedimiento por el que se realizan las notificaciones electrónicas no está claro, que es un proceso muy engorroso, porque no hay una manera de proceder general para todas las Administraciones Públicas y, por tanto, tienes que saber cómo actuar con cada una de ellas, así como acordarte de con cuáles tienes iniciado un procedimiento para estar pendiente de cualquier notificación. A pesar de ello, las personas entrevistadas piensan que las notificaciones electrónicas son una ventaja, por la inmediatez, porque pueden acceder a ellas en cualquier momento, evitando que se extravíen y por los beneficios que tienen en el medio ambiente. También, resaltan que a pesar de la ventaja que suponen, es muy importante saber manejar las plataformas informáticas y hacer que el procedimiento sea más sencillo y centralizado, porque, mientras que esto no exista, es necesario seguir manteniendo las notificaciones en papel, para que aquellos que no sepan cómo acceder a las Administraciones Públicas estén enterados de cualquier procedimiento administrativo que les pudiese afectar. Además, exponen que en muchas ocasiones algunos trámites que tendrían que ser gratuitos, como la declaración de la renta, les está suponiendo un gasto, puesto que tienen que acudir a un profesional para que pueda realizar los trámites.

### ***3.5.3 Soluciones para Eliminar la Brecha Digital. Agenda Digital 2025.***

Los poderes públicos, conocedores de que la brecha digital está provocando grandes desigualdades, las cuales afectan al acceso a la Administración Electrónica, ya se han puesto a trabajar para poder reducir y eliminar, en un futuro, esta brecha digital. Fruto de este trabajo es la Agenda Digital 2025, en la cual se plantean soluciones tanto para la brecha digital de acceso, como para la de uso.

En cuanto a la brecha digital de acceso, el Plan plantea conseguir que en 2025 toda la población española tenga cobertura 100 Mbps, eliminando de esta manera la brecha digital entre las zonas rurales y las zonas urbanas. Para conseguir este objetivo, una de las medidas que se han establecido es la creación del “Plan para la conectividad y las infraestructuras digitales de la sociedad, la economía y los territorios”, publicado en el año 2020, en el cual se plantean dos objetivos que van a mejorar el acceso a la Administración Electrónica. Por un lado, contribuir a la eliminación de las brechas territoriales y sociales, poniendo todos los medios disponibles a su alcance y facilitando la asequibilidad a los servicios digitales por parte de los colectivos más vulnerables. Por otro lado, proporcionar el acceso de la población a los servicios esenciales a distancia, a los que muchos no pueden acceder por falta de recursos económicos, para ello se pretende que cualquiera pueda disponer de una conexión de alta velocidad, independientemente de donde viva o de su nivel económico.

Para poder llevar a cabo los objetivos del Plan, se está trabajando en el Proyecto de Ley general de telecomunicaciones, cuya finalidad es proveer de un marco más adecuado para la realización de inversiones, que permitan el despliegue de una conectividad de alta velocidad de manera generalizada.

Asimismo, la Agenda Digital 2025, en su tercer eje estratégico plantea el objetivo de reforzar las competencias digitales de las personas trabajadoras y del conjunto de la ciudadanía. Además, de manera transversal, España Digital 2025, aboga por contribuir a la eliminación de todo tipo de brechas digitales, por ello persigue que en el año 2025 el 80% de la ciudadanía tenga competencias digitales básicas.

Para conseguir el objetivo general de este eje estratégico del plan, la Agenda Digital 2025 plantea una serie de objetivos específicos, entre los cuales, por su relación en la temática de este trabajo, queremos destacar los siguientes:

1. Mejorar las competencias digitales básicas de la ciudadanía y cerrar brechas entre colectivos, para que la ciudadanía esté integrada plenamente en la sociedad digital, sin que nadie se quede atrás a la hora de relacionarse con las Administraciones.
2. Dotar a los trabajadores de las competencias digitales requeridas en el ámbito laboral, que como ya indicamos, está suponiendo un problema en los trabajadores de la Administración Pública.

Una de las principales medidas para mejorar las competencias digitales tanto de la ciudadanía en general, como de los trabajadores de las Administraciones Públicas, es la creación del “Plan Nacional de Competencias Digitales”, en el cual se establecen diferentes medidas para acabar con la brecha digital en estos dos colectivos. Por un lado, nos encontramos con la línea de actuación de la capacitación digital de la ciudadanía, que cuenta con tres medidas, la creación de una red nacional de centros de capacitación digital, la oferta online gratuita de acceso masivo a cursos, y acciones específicas de inclusión digital. Por otro lado, la línea de actuación de formación en competencias digitales de las personas al servicio de las Administraciones Públicas, la cual se materializa con el Programa de capacitación digital de las Administraciones Públicas.

Por último, para que nadie quede excluido de las relaciones telemáticas con las Administraciones Públicas, sin importar si una persona tiene acceso a Internet o que no posea las habilidades necesarias para saber utilizarlo, al amparo la LPAC, se crean las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros. Muestra de ello es el artículo 13 de la ley, que establece como derecho de los ciudadanos a ser asistidos en el uso de medios electrónicos para relacionarse con las Administraciones Públicas. Por ello, el artículo 12 obliga a las Administraciones Públicas a garantizar que los interesados puedan relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos. Por este motivo, si alguno de los interesados no obligados al uso de los medios electrónicos no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en un

procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público habilitado. También, las Administraciones Públicas les asistirán en el uso de medios electrónicos cuando así lo soliciten, especialmente en el uso de los medios de identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico y obtención de copias auténticas.

Vemos, por tanto, que estas oficinas tienen un papel muy importante a la hora de practicar notificaciones electrónicas, puesto que permiten que, si los interesados no cuentan con los medios electrónicos, un funcionario habilitado pueda identificarse y firmar por él, protegiendo así el derecho de conocer las comunicaciones administrativas que afecten a sus intereses. Además, podrán practicar notificaciones, cuando el interesado o su representante comparezcan de forma espontánea en la oficina y soliciten la comunicación o notificación personal en ese momento.

#### **4.Conclusiones**

El siglo XXI está marcado por la gran revolución que han supuesto las Tecnologías de la Información y Comunicación. Estas tecnologías han provocado un gran cambio que afecta a todos los aspectos de nuestra vida. Sin duda, uno de los cambios que más relevancia tiene, es la transformación de las relaciones personales, no podemos imaginar nuestro día a día sin contar con el uso de herramientas informáticas e Internet, para comunicarnos con nuestros iguales. Pero el uso de las TIC no sólo está afectando a nuestras relaciones personales, sino que se ha extendido a todos los ámbitos de nuestra vida y por ello no podemos excluir las relaciones jurídicas, y dentro de éstas las relaciones con las Administraciones Públicas.

Hemos visto como la normativa avanza al mismo tiempo que lo hace esta nueva sociedad, y que, aunque ya en la Constitución Española se asentaron las bases para la existencia de una Administración Electrónica, no ha sido hasta el año 2015, con la entrada en vigor de la LPAC, cuando se ha apostado por tener una Administración Electrónica, para establecer unas relaciones entre Administraciones Públicas y ciudadanos más ágiles y transparentes.

En esta ley también se regulan de una manera más exhaustiva el procedimiento para las notificaciones electrónicas, estableciendo todavía la convivencia de las notificaciones en papel y las electrónicas. Por ello, podemos diferenciar dos tipos de interesados, por un lado, los que están obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, y, por otro lado, los que pueden decidir la manera en la que quieren hacerlo, por lo que todavía no podemos afirmar que en nuestro país exista una Administración Electrónica total.

El proceso para instaurar una Administración Electrónica tiene sus ventajas e inconvenientes, como hemos visto a lo largo de este trabajo. Creemos sin duda que, si se consigue que todo el mundo pueda acceder a la Administración Electrónica con unos procedimientos claros más unificados, eliminando la dispersión existente, la Administración Electrónica es un gran avance con muchas ventajas, puesto que permitirá acercar la Administración Pública a los ciudadanos, haciendo que las relaciones sean mucho más rápidas, ágiles, transparentes y menos costosas en tiempo y dinero. Pero para que esto ocurra, sigue siendo necesario avanzar en esta línea, necesitamos una gran inversión en infraestructuras informáticas y soporte técnico, para que las notificaciones electrónicas puedan estar centralizadas, y no que cada Administración Pública habilite su propia sede para acceder a su contenido, de esta manera es urgente que, tanto la Administración General del Estado, como las de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, trabajen con una gran coordinación, ya que nuestro sistema administrativo descentralizado está propiciando que esta dispersión

se agrande más todavía. Como fruto de esta dispersión normativa y de unos procedimientos que no han quedado claros, la jurisprudencia tiene que solucionar muchos aspectos que crean controversia, de este modo es conveniente contar con normas que desarrollen la LPAC y que regulen todas las situaciones no contempladas en ella como, por ejemplo, qué sucede si no llega el aviso de una notificación a la dirección electrónica facilitada por el interesado.

En este trabajo, hemos resaltado la brecha digital como uno de los grandes inconvenientes y desafíos a los que se enfrenta la Administración Electrónica. La brecha digital de acceso ha evolucionado de una manera muy favorable en los últimos años, puesto que se puede afirmar que la totalidad de la población tiene acceso a Internet, aunque siga habiendo diferencias en el tipo de conexión, sobre todo entre zonas rurales y urbanas. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de la brecha digital de uso. La falta de competencias digitales, lejos de hacer una sociedad más igualitaria está provocando que las diferencias se agranden. La Administración Electrónica es un ejemplo de ello, puesto que el porcentaje de personas que no se relacionan de manera electrónica con las Administraciones Públicas por no tener competencias digitales está muy por encima de la mitad. Esto supone un *hándicap* clave por el cual la Administración Electrónica no puede seguir avanzando ya que, por mucho que se desarrolle la normativa para regular este tipo de relaciones y se mejoren las infraestructuras, las personas que no saben utilizar estas herramientas van a permanecer dentro del sistema. El resultado de la brecha digital de uso es que obliga a que las notificaciones tengan que seguir realizándose de manera tradicional, dado que si no estas personas no pueden acceder a su contenido, y por tanto, estarían sufriendo una indefensión de sus derechos e intereses legítimos. Asimismo, no podemos olvidar que, los trabajadores de las Administraciones Públicas también carecen de habilidades digitales, lo que hace que no puedan desempeñar sus funciones de manera ágil, muchas veces cargando de trabajo a sus compañeros más jóvenes, porque recordemos que la edad es un factor clave a la hora de padecer esta desigualdad.

En resumen, la normativa que regula la Administración Electrónica y por tanto el procedimiento para realizar las notificaciones, ha ido avanzando al ritmo que lo hace la sociedad de la información y la comunicación. Pero es muy difícil mantener el equilibrio entre garantizar los derechos de los interesados y que las notificaciones sean reales y efectivas para que no produzcan indefensión e inseguridad jurídica. Los poderes públicos, hasta ahora, se han centrado en desarrollar una normativa que estuviese a la altura de esta nueva realidad, pero consideremos que no se han preocupado lo suficiente por las personas, queriendo avanzar más rápido de lo que es posible, sin preocuparse de la alfabetización digital que se necesita, dejando fuera de la e-administración a un gran número de personas, por lo que, además, de seguir regulando jurídicamente las nuevas situaciones que la sociedad de la información y comunicación traiga en el futuro, es primordial que los poderes públicos se centren en ofrecer, tanto formación en competencias digitales, básicas y avanzadas, como en el acceso de calidad a las TIC del conjunto de la población, ya que si no se está frenando el avance de la transformación digital de nuestras Administraciones Públicas.

## Bibliografía

- Abad Alcalá, L., Viñarás Abad, M., Llorente Barroso, C., Sánchez Valle, M., & Pretel Jiménez, M. (2017). Administración electrónica y e-inclusión de las personas mayores. *Revista Latina de Comunicación Social*, 197-219.
- Álvarez García, F. (2016). Notificación y avisos electrónicos: ventajas y dificultades. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 897-912.
- Araguás Galcerá, I. (2012). La Administración electrónica en España: de la "administración en papel" a la "e-administración". *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 109-139.
- Araguás Galcerá, I. (2012). La regulación de la Administración electrónica y sus principios rectores. *Revista catalana de dret públic*.
- De la Fuente, Á., & Doménech, R. (2016). El nivel educativo de la población en España y sus regiones: 1960-2011. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 34, 73-94.
- De la Haza Campaña, C. (2006). Administración electrónica en España. *Comunicaciones*, 4.
- Económicos, L. O. (2002). *OECD Information Technology Outlook. Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE : Les TIC et l'économie de l'information*. París.
- Ferrer, I. R. (2011). La información y la asistencia en la Administración tributaria electrónica: ventajas e inconvenientes de las TIC. *Revista de internet, derecho y política*, 6-8.
- Gamero Casado, E. (2010). Comunicaciones y notificaciones electrónicas. *Cuadernos de Derecho Local*, 96-124.
- Gobierno de España. (2019). *Cobertura de banda ancha en España*. Madrid.
- Gobierno de España. (2020). *Cobertura de banda ancha en España en el año 2020*. Madrid.
- Gobierno de España. (2020). *Competencias digitales de los internautas. Análisis de datos INE 2020*. Madrid.
- Gobierno de España. (2020). *Plan España Digital 2025*. Madrid.
- Gobierno de España. (2020). *Plan Nacional de Competencias Digitales*. Madrid.
- Gobierno de España. (2020). *Plan para la conectividad y las infraestructuras digitales de la sociedad, la economía y los territorios*. Madrid.
- Gobierno de España. (21 de Mayo de 2021). <https://administracionelectronica.gob.es/>. Obtenido de [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio.html)

- Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares*. Madrid.
- Manteca Valdelande, V. (2008). La notificación administrativa y sus modalidades. *Actualidad Administrativa*, 2056.
- Martín Romero, A. (2020). La brecha digital generacional. *Temas Laborales* núm 151/2020, 77-93.
- Mexía Algar Abogados. (20 de Septiembre de 2018). *Mexía Algar Abogados*. Obtenido de <https://mexiaalgar.com/la-notificacion-administrativa/>
- Ministerio de política territorial y función pública. (31 de marzo de 2021). *El BOE de hoy 31 de marzo, publica el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*.
- Moreno Bonilla, V., & Pérez Almarza, V. (2010). *Incidencia del desarrollo reglamentario en la adaptación de las Administraciones Locales a la Ley 11/2007*. Madrid: FEMP.
- Pérez Martínez, J., Frías Barroso, Z., & Urueña López, A. (2018). *La evolución de Internet en España: del Tesis a la economía digital*. Madrid: Red.es.
- Ramírez, W. M., Castro, Y. K., & Mendez, E. D. (Vol. 2, núm. 3., (2018)). TIC: ¿Para qué? Funciones de las tecnologías de la información. *Recimundo, Revista científica mundo de la investigación y el conocimiento*, 4.
- Villafáñez Gallego, R. (2016). Los medios electrónicos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista de Jurisprudencia*. Consultado en la web *El Derecho.com*.



## **Textos legales**

Constitución Española de 1978.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la Utilización de Técnicas Electrónicas, Informáticas y Telemáticas por la Administración General del Estado.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

la Ley 59/ 2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los Registros y las Notificaciones Telemáticas, así como la Utilización de Medios Telemáticos para la Sustitución de la Aportación de Certificados por los Ciudadanos.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por Medios Electrónicos.

Sentencia del Tribunal Constitucional 1880/2015, de 7 de septiembre de 2015.

Sentencia del Tribunal Supremos 4991/2016, (Sala de lo Contencioso, Sección 2ª), de 16 de noviembre de 2016 (recurso 2841/2015).

Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente.